

Tilburg University

Samenwerking tussen inspecties over de grenzen heen

Groenleer, Martijn

Published in:
Tijdschrift voor Toezicht

DOI:
[10.5553/TvT/187987052016007003003](https://doi.org/10.5553/TvT/187987052016007003003)

Publication date:
2016

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Groenleer, M. (2016). Samenwerking tussen inspecties over de grenzen heen: Vormen, redenen, uitdaging en strategie. *Tijdschrift voor Toezicht*, 7(3). <https://doi.org/10.5553/TvT/187987052016007003003>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Samenwerking tussen inspecties over de grenzen heen: vormen, redenen, uitdaging en strategie^{*}

Martijn Groenleer

In vrijwel alle beleidssectoren is sprake van afstemming tussen nationale inspecties over de wijze waarop ze toezicht houden op de uitvoering van Europese regels. In sommige gevallen wordt verregaand Europees samengewerkt tussen inspecties of vindt zelfs centralisering van toezicht plaats op Europees niveau. De vraag is dus niet zozeer of nationale inspecties samenwerken, veel meer in welke vorm ze dat doen en met welke redenen. Deze vragen staan centraal in dit artikel. Het artikel maakt een eerste inventarisatie en classificatie van de institutionele vormgeving van Europese samenwerking en ontwikkelt een voorlopige typologie van de overwegingen die inspectiediensten hebben voor zulke samenwerking.

Inleiding: samenwerking als uitdaging

Veel maatschappelijke problemen overstijgen het niveau van de natiestaat. Ze manifesteren zich op Europese of zelfs wereldwijde schaal. Zo trok milieuvervuiling zich bijvoorbeeld al nooit iets aan van landsgrenzen. Sinds de realisatie van de Interne Markt verspreiden ook voedselveiligheids- en andere gezondheidsrisico's zich razendsnel over het Europese continent. Vrijwel niets staat ook werknemers vandaag de dag nog in de weg om in een andere Europese lidstaat aan het werk te gaan, hoewel soms onder bedenkelijke omstandigheden. Technologische ontwikkelingen zoals de opkomst van het internet en de voortschrijdende digitalisering dragen bovendien bij aan de internationalisering van het financieel en economisch verkeer. Met alle mogelijke negatieve consequenties van dien, zoals de recente financiële crisis heeft laten zien. Denk ook aan het gemak waarmee consumenten tegenwoordig gevaarlijke producten online kunnen aanschaffen.

Om grip te krijgen op grensoverschrijdende stromen en transacties, van zowel fysieke als digitale aard, heeft zich in de afgelopen decennia vooral op Europees niveau een complexe wet- en regelgevingsmachinerie ontwikkeld. De gedachte is

^{*} Dit artikel verscheen in een eerdere versie als onderdeel van een bundel ter voorbereiding op een bijeenkomst op 23 februari 2016 over samenwerking tussen nationale inspecties in Europa georganiseerd in het kader van het Nederlandse EU Voorzitterschap. Zie M. Groenleer & F. Kartner, *Cross-border Collaboration between Inspectorates: From Challenge to Strategy*, in: M. van der Steen & N. Chin-A-Fat, *Cross-border cooperation between national inspectorates*, The Hague: NSOB 2016, p. 34-47. Ik dank Fay Kartner voor haar ondersteuning bij het onderzoek voor en medewerking aan die versie. Mijn dank gaat ook uit naar Eva Berkhuijsen, Martijn van der Steen en een anonieme referent voor hun waardevolle commentaar op eerdere versies van dit artikel.

dat risico's kunnen worden ingedamd, dat veiligheid en kwaliteit kunnen worden vergroot, en dat de werking van markten kan worden verbeterd door regels op te stellen over wat is toegestaan en wat niet, en onder welke voorwaarden.

Dit soort regels, zo weten we maar al te goed uit de nationale context, is niet veel waard als er niet wordt toegezien op de naleving ervan. Daarom bestaat er op het nationale niveau inmiddels een bonte verzameling aan toezichthouders en inspectiediensten, van markttoezichthouders tot milieu- en arbeidsinspecties. Deze nationale toezichthouders en inspecties zijn veelal ook verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van Europese regels. Ze moeten ervoor zorgen dat wat is afgesproken in Brussel uiteindelijk wordt uitgevoerd in en door de lidstaten.

En dat blijkt in de praktijk niet eenvoudig. Nationale toezichthouders en inspecties zien zich vaak geconfronteerd met een tweetal uitdagingen voor wat betreft hun rol als 'verlengde arm' van Brussel. Vaak ontbreekt het ze aan de vereiste capaciteit (kennis, informatie, ervaring, middelen) om toezicht te houden op naleving van Europese regels. Ook als er sprake is van voldoende en de juiste capaciteit, dan betekent dit niet automatisch dat er in de lidstaten (politieke en publieke) steun is om Europese regels te handhaven. Hierdoor kunnen nationale toezichtpraktijken sterk uiteenlopen, zowel in aard als in omvang.

Zulke verschillen zijn zeker niet altijd problematisch. Sterker nog, ze kunnen soms zelfs wenselijk zijn met het oog op naleving, als 'lokale' omstandigheden dat vereisen, of als eigenaarschap nodig is op nationaal niveau. In andere gevallen is juist wel meer uniformiteit in het toezicht nodig. Om werknemers en consumenten door heel Europa heen te kunnen beschermen, is het hebben van Europese en nationale regels op papier niet genoeg; afstemming van toezicht en monitoring van naleving zijn nodig. Het garanderen van het zogeheten 'gelijke speelveld' voor bedrijven vraagt eveneens om een zekere mate van samenwerking tussen nationale inspecties, over de landsgrenzen heen.¹

Het tot stand brengen van die samenwerking is gemakkelijker gezegd dan gedaan, zeker op terreinen waar er sprake is van grote verdeeldheid (bijvoorbeeld over genetisch gemodificeerd voedsel) of onderlinge concurrentie (zoals op de financiële markten) tussen lidstaten van de Europese Unie (EU). Toch lijkt in vrijwel alle beleidssectoren, ook op terreinen waar Europa nog maar net komt kijken en de lidstaten dominant zijn, waaronder het onderwijs en de zorg, al sprake te zijn van een zekere mate van afstemming tussen inspecties over de wijze waarop ze toezicht houden. Waar al langer sprake is van een rol voor Europa en deze door bijvoorbeeld crises verder is gegroeid, zien we soms verregaande samenwerking tussen inspecties of zelfs centralisering op Europees niveau, via Europese netwerken of agentschappen. Denk bij dit laatste aan het sterk toegenomen Europese toezicht op de financiële sector waar de Europese Centrale Bank inmiddels de rol van

1 M.L.P. Groenleer, De Europese dimensie van toezicht: verschillen in toezichtspraktijken, toenemende Europeanisering, en implicaties voor de Nederlandse toezichthouder, in: F. Mertens, J. Scherpenisse & M. van der Steen (red.), *Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht*, Den Haag: NSOB 2014, p. 119-134.

nationale autoriteiten heeft overgenomen voor wat betreft de grotere banken in de Eurozone.² De vraag is dus niet *zozeer of* nationale inspecties samenwerken, veel meer *in welke vorm* precies en *om welke redenen* ze dat eigenlijk doen. Deze twee vragen staan centraal in dit (verkenkende) artikel.

Om deze vragen te beantwoorden, bouw ik voort op bestaande wetenschappelijke inzichten over en maak ik gebruik van eerdere analyses van uitvoering, toezicht en naleving in de EU. In aanvulling daarop heb ik de websites bestudeerd van verschillende grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden en een tiental interviews afgenomen met Nederlandse inspecteurs en een enkele Vlaamse inspecteur. Ik heb hen gevraagd naar de vormgeving van de samenwerkingsverbanden waarin zij actief zijn, de redenen voor samenwerking in die verbanden, en de uitdagingen die met samenwerking gepaard gaan. Verder onderzoek is hier evenwel nodig.

In het vervolg refereer ik zowel aan inspectie als aan toezicht, omdat deze taken of functies ook in de praktijk vaak enigszins door elkaar lopen. Mijn belangrijkste empirische focus is de nationale inspectiedienst die zich bezighoudt met het toezicht op naleving van veiligheids- en kwaliteitsregels; mijn aandacht gaat minder uit naar vraagstukken van markttoezicht. Dit neemt niet weg dat de patronen in grensoverschrijdende samenwerking tussen nationale inspectiediensten en markttoezichthouders sterk overeen lijken te komen, zowel wat betreft institutionele vormgeving en de ontwikkeling daarin als wat betreft redenen voor samenwerking.

Het artikel poogt aldus een eerste empirische inventarisatie en analytische classificatie te geven van de institutionele vormgeving van Europese samenwerking in verschillende beleidssectoren. Het is er daarnaast op gericht om een voorlopige typologie te ontwikkelen van de overwegingen die inspectiediensten kunnen hebben voor zulke samenwerking, mede in het licht van de verschillen tussen beleidsdomeinen en landen. Het artikel verwijst naar een groot aantal verschillende Europese samenwerkingsverbanden, maar biedt geen compleet en exclusief overzicht daarvan. Het gaat ook niet uitgebreid in op de context waarin de uiteenlopende samenwerkingsverbanden zijn opgericht en zich ontwikkelen. Daarvoor zijn aparte vervolgstudies naar samenwerkingsverbanden nodig.

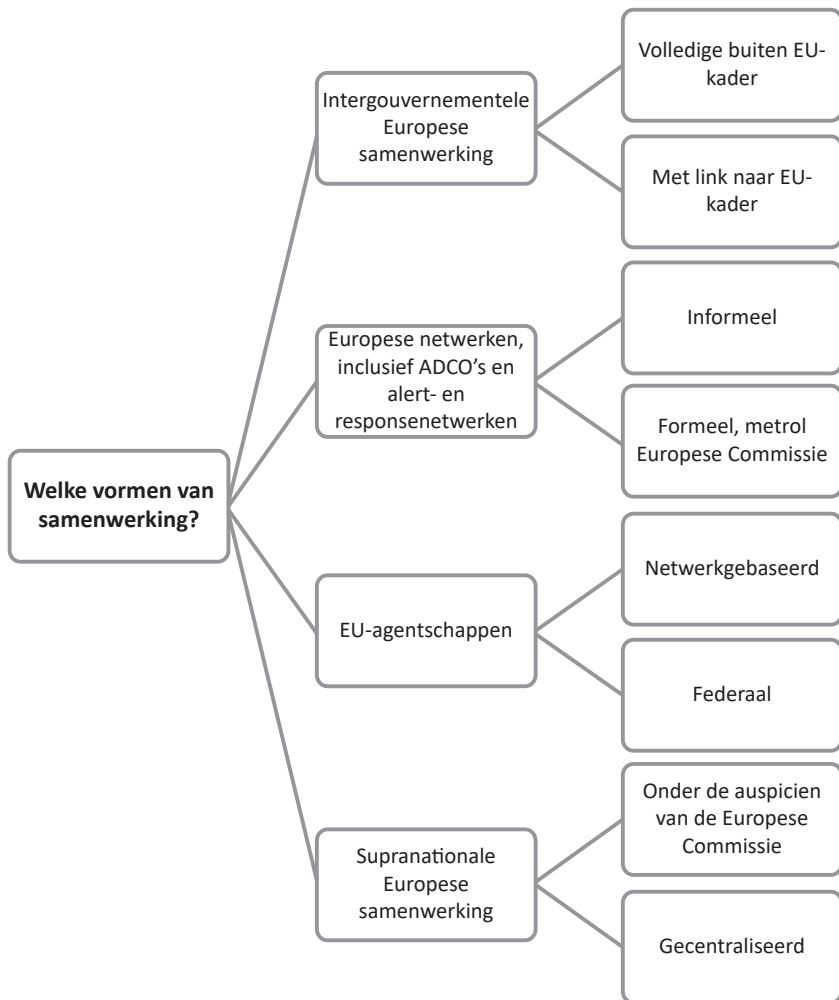
De volgende sectie gaat in op de verschillende vormen waarin nationale inspecties samenwerken, van 'lichte' tot 'zware' institutionele arrangementen. Daarna zet ik uiteen welke overwegingen inspecties hebben om op die uiteenlopende manieren samen te werken: functioneel enerzijds, institutioneel anderzijds. Ik sluit deze bijdrage af met een aantal conclusies over grensoverschrijdende samenwerking tussen inspecties en mogelijke vervolgstappen in de discussie over toezicht op Europese wet- en regelgeving en internationalisering van nationale inspecties.

- 2 M.L.P. Groenleer, A. Mijs, E. ten Heuvelhof, B. van Meeuwen & J. van der Puij, *Strategic Behaviour and Crisis-Driven Change in Regulation and Governance of the European Financial and Economic System: From Networks to Hybrids*, Jerusalem Papers in Regulation and Governance 2014, 63.

Martijn Groenleer

Vormen van samenwerking

Samenwerking kan op uiteenlopende manieren worden vormgegeven, van informeel en *ad hoc* tot meer formeel gestructureerde arrangementen, van intergouvernementeel en netwerk-gebaseerd tot supranationaal en meer gecentraliseerd. Ik beschrijf hier een viertal – ideaaltypische – vormen van samenwerking tussen inspecties: intergouvernementele Europese samenwerking buiten het EU-kader; informele en formele Europese/EU-netwerken, inclusief zogenoemde ADCO's en *rapid alert* of *response* netwerken; onafhankelijke Europese agentschappen; en supranationale samenwerking onder verantwoordelijkheid van de Europese Commissie (zie Figuur 1 voor een overzicht).

Figuur 1 *Vormen van samenwerking*

Het gaat hier vooral om een analytisch onderscheid; in de praktijk zijn de verschillen tussen deze vormen van samenwerking gradueel en de vormen van samenwerking talrijk. Bovendien ontwikkelen de vormen zich door de tijd heen, vaak los van de onderliggende problematiek. In het algemeen, zo leert de literatuur ons, heeft de samenwerking na verloop van tijd betrekking op een steeds groter aantal activiteiten, wordt de interactie tussen partijen steeds structureler, vindt een formalisering van de organisatiestructuur plaats, groeit het aantal deelnemers, en

worden beslissingen genomen in het samenwerkingsverband steeds verplichtender.³

Intergouvernementele Europese samenwerking buiten EU-kader

Samenwerking hoeft niet meteen verregaande vormen aan te nemen. Het begint vaak met informeel contact tussen een of enkele vertegenwoordigers van inspecties, bijvoorbeeld door (toevallige) ontmoetingen op conferenties. Ook kunnen inspecteurs behoefte hebben aan bepaalde kennis of informatie en daarvoor op *ad hoc* basis te rade gaan bij collega's in andere lidstaten.

Een stap verder gaan meer systematische methoden van gegevensuitwisseling tussen twee of meer nationale inspecties, vaak naar aanleiding van een concreet probleem en met een duidelijk doel voor ogen. Dit kan door middel van overleg of rapporten, maar ook via speciaal daarvoor opgezette (ICT-)systemen. Het gaat hierbij dus niet noodzakelijkerwijs om multilaterale samenwerking in het kader van de EU, maar er kan wel sprake zijn van een link met de EU, bijvoorbeeld omdat gebruik wordt gemaakt van EU-systemen voor administratieve samenwerking.

Zo hebben de Poolse arbeidsinspectie en de Nederlandse Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid een samenwerkingsovereenkomst gesloten om misstanden op de arbeidsmarkt tegen te gaan, iets waar ze beide belang bij hebben. De inspecties wisselen gegevens uit betreffende schijnconstructies, malafide uitzendbureaus en ondernemingen die arbeidswetten overtreden.⁴ Dat doen ze via het IMI, het Internal Market Information System, een elektronisch systeem opgezet door de Europese Commissie voor gegevensuitwisseling tussen nationale autoriteiten die betrokken zijn bij de uitvoering van Interne Markt regels.⁵

Verschillende Europese samenwerkingsverbanden van inspecties zijn gestoeld op een intergouvernementele basis, variërend van informele afspraken (zoals *Administrative Arrangements* en *Memorandums of Understanding*, kortweg MoU's) tot meer formele samenwerkingsovereenkomsten. Ze worden vaak opgericht door een selecte groep Europese landen, terwijl er dikwijls ook niet-EU-landen betrokken zijn zoals Noorwegen of Zwitserland. Vaak is een secretariaat, gevestigd in een van de deelnemende landen, verantwoordelijk voor administratieve ondersteuning. De kosten die verbonden zijn aan de samenwerking worden meestal gedeeld onder de leden.

3 M. Thatcher & D. Coen, *Reshaping European Regulatory Space: An Evolutionary Analysis*, West European Politics 2008, 31(4), p. 806-836; M.L.P. Groenleer, *Regulatory governance in the European Union: the political struggle over committees, agencies and networks*, in: D. Levi-Faur (red.), *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar 2011, p. 548-560; D. Levi-Faur, *Regulatory networks and regulatory agencification: Towards a Single European Regulatory Space*, *Journal of European Public Policy* 2011, 18(6), p. 810-829.

4 Persoonlijke communicatie met Nederlandse arbeidsinspecteur. Zie ook de persverklaring: <www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/12/18/poolse-arbeidsinspectie-en-inspectie-szw-sluiten-samenwerkingsovereenkomst>.

5 Voor meer informatie, zie <http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_en.htm>.

Te denken valt aan de International Liaison Group of Government Railway Inspectorates (ILGGRI), het European Forum of Food Law Enforcement Practitioners (FLEP), en het European Partnership for Supervisory Organisations in Health Services and Social Care (EPSO). Deze informele en intergouvernementele netwerken wisselen kennis en ervaring uit over onderwerpen waarvoor gezamenlijke belangstelling bestaat, bespreken relevante ontwikkelingen en coördineren de gedachtevorming rondom dergelijke onderwerpen en ontwikkelingen. Soms voorzien ze Europese agentschappen (waarover hieronder meer) van input, zoals ILGGRI in het geval van het Europees Spoorwegagentschap, ERA; of maken ze gebruik van de faciliteiten van EU-agentschappen, zoals het Paris MoU on Port State Control, waarvan de database van geïnspecteerde schepen wordt beheerd door het Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid, EMSA.⁶

Een ander voorbeeld is Euro Contrôle Route (ECR), een netwerk voor wegverkeersinspecties, dat tot stand is gekomen in Benelux-verband.⁷ Binnen dit netwerk wordt afstemming gezocht ten aanzien van de controles in het wegverkeer om de effectiviteit ervan te vergroten. Het gaat hierbij niet om het maken van bindende afspraken, maar om het naar elkaar toe laten groeien van handhavingspraktijken door onderling overleg, samenwerking en gezamenlijke initiatieven.

Informele en formele Europese netwerken, inclusief ADCO's en rapid alert en response netwerken

In veel beleidssectoren zijn inmiddels ook Europese netwerken van nationale inspecties in het leven geroepen.⁸ De wijze waarop deze netwerken zijn georganiseerd loopt sterk uiteen. Sommige netwerken zijn informeel en worden gedomineerd door de lidstaten; andere zijn geformaliseerd en staan onder invloed van de Europese Commissie of worden gecoördineerd door een EU-agentschap.⁹

Het Europese netwerk van milieu-inspecteurs (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, IMPEL) opereerde aanvankelijk als een informeel netwerk, maar is sinds de oprichting in 1992 geformaliseerd tot een netwerk met een onafhankelijke juridische status dat officieel erkend is via een MoU met de Europese Commissie.¹⁰ Tegenwoordig faciliteert het netwerk niet alleen het uitwisselen van informatie, kennis en ervaring, maar

6 Voor meer informatie, zie <www.parismou.org/>.

7 Voor meer informatie, zie <www.euro-controle-route.eu/site/>.

8 Voor een overzicht, zie bijvoorbeeld Dutch Board of Inspectorates, Survey of Networks Supporting Inspection and Surveillance in the Member States, Final report, The Hague 2009.

9 D. Coen & M. Thatcher, Governance and Multi-level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies, *Journal of Public Policy* 2008, 28(1), p. 49-71; T.A. Börzel & K. Heard-Lauréote, Networks in EU Multi-Level Governance: Concepts and Contributions, *Journal of Public Policy* 2009, 29(2), p. 135-151; T.A. Börzel, Networks: Reified Metaphor or Governance Panacea?, *Public Administration* 2011, 89(1), p. 49-63; Groenleer 2011.

10 Voor meer informatie, zie <<http://impel.eu>>. Zie ook M. Martens, National Regulators between Union and Governments: A Study of the EU's Environmental Policy Network IMPEL, in: M. Egeberg (red.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2006, p. 124-142.

organiseert het ook trainingen, workshops, en uitwisselingsprogramma's, stelt het technische richtlijnen op, spreekt het minimumcriteria voor inspecties af, en organiseert het gezamenlijke of gecoördineerde inspecties. Inspecties en hun inspecteurs werken samen aan de hand van concrete casus, hetgeen door betrokken inspecteurs wordt beschouwd als een belangrijke reden voor het succes van IMPEL.¹¹

Formele netwerken dienen verschillende doelen.¹² Gecoördineerde uitvoering van Europese wet- en regelgeving is daarvan een van de belangrijkste. Voor de uitvoering van EU-richtlijnen op het gebied van de interne markt worden vaak Europese werkgroepen ingesteld, de zogenoemde ADCO's (*Administrative Cooperation Groups*), waarin vertegenwoordigers van zowel nationale inspecties als de Europese Commissie actief zijn. Zoals in het kader van de Radio and Telecommunications Terminal Equipment Directive (R&TTE), waar de ADCO voor R&TTE dient als een forum voor samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen nationale toezichthoudende autoriteiten.¹³

Een ander voorbeeld is het CPC (Consumer Protection Cooperation) netwerk, waarin nationale autoriteiten voor consumentenbescherming sinds 2007 samenwerken. Dit formele netwerk is erop gericht snel en effectief commerciële praktijken te beëindigen die in strijd zijn met Europese consumentenwetgeving.¹⁴ Het gaat daarbij om gevallen waarin klanten en ondernemingen zijn gevestigd in verschillende EU-lidstaten. Vertegenwoordigers van de lidstaten komen drie tot vier keer per jaar bij elkaar in het CPC-comité, dat een platform biedt voor discussie over bijvoorbeeld het ontwikkelen van een gezamenlijke aanpak ten aanzien van toezicht door bijvoorbeeld standaarden en richtlijnen. Ook wordt in dit comité gesproken over het *Enforcement Action Plan*, inclusief de coördinatie van jaarlijkse internet sweeps.¹⁵

Op het terrein van voedselveiligheid, evenals op andere terreinen met acute gevaren, wisselen lidstaten informatie met elkaar uit in het kader van een *Rapid Alert of Rapid Response System*. In dit geval voor voedsel (RASFF), maar er zijn ook vergelijkbare systemen voor bijvoorbeeld gevaarlijke niet-voedselproducten (RAPEX), besmettelijke ziekten (EWRS) en biologische en chemische risico's (RAS-BICHAT). Zogenoemde *notifications* door de lidstaten over mogelijke risico's in de voedselketen spelen een belangrijke rol bij het op Europees niveau coördineren van een snelle reactie. De notifications helpen ook bij het identificeren van punten waarop EU- en nationale regels en praktijken aanpassing vereisen. De

11 Persoonlijke communicatie met Nederlandse en Vlaamse milieu-inspecteurs.

12 S.A.C.M. Lavrijssen & L. Hancher, *Networks on Track: From European Regulatory Networks to European Regulatory "Network Agencies"*, *Legal Issues of Economic Integration* 2009, 34(1), p. 23-55.

13 Voor meer informatie, zie <http://ec.europa.eu/growth/sectors/electrical-engineering/rtte-directive/index_en.htm>.

14 Voor meer informatie, zie <http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/consumer_protection_cooperation_network/index_en.htm>.

15 Persoonlijke communicatie met Nederlandse consumentenbescherming toezichthouder.

NVWA vormt het Nederlandse contactpunt in het RASFF-netwerk dat nauw gelinkt is aan EFSA, de Europese voedselveiligheidsautoriteit, voor wat betreft de beoordeling van risico's.¹⁶

Daarnaast kunnen nationale inspecties in het kader van formele netwerken afspraken maken over de wijze waarop ze EU wet- en regelgeving uitvoeren, om daarmee harmonisatie van werkprocessen te bevorderen. Ook kunnen ze vroegtijdig knelpunten signaleren bij de uitvoering van Europese regels, of de Commissie om advies vragen als de Europese regels onduidelijk zijn. Voorts kunnen ze *best practices* identificeren en *peer reviews* uitvoeren, zoals in het kader van het IMPEL Review Initiative en de PROSAFE Joint Actions.¹⁷ PROSAFE, het Europees forum voor productveiligheid, faciliteert de samenwerking tussen Europese markttoezichthouders. Naast het verzorgen van training en het verbeteren van de communicatie tussen de lidstaten, coördineert het productspecifieke toezichthoudende activiteiten en identificeert het best practices.

Best practices en peer reviews hebben meestal een vrijblijvend karakter, maar kunnen wel degelijk implicaties hebben voor beleid en regelgeving, in de lidstaten en op Europees niveau. Door de betrokkenheid van de Commissie in formele netwerken ontwikkelen zich nauwe contacten tussen de vertegenwoordigers van de Commissie en die van nationale inspecties. Via deze contacten kunnen inspecties aanbevelingen *uploaden* voor aanpassing van de regelgeving; de Commissie kan, op haar beurt, gemakkelijk om advies vragen op basis van de praktische kennis waarover inspecties beschikken. We zien dit bijvoorbeeld in het Senior Labour Inspectors' Committee (SLIC)¹⁸ en het Enforcement Forum van ECHA, het Europees Chemicaliën Agentschap.¹⁹ Het SLIC helpt de Commissie bij het monitoren van de naleving van wetgeving op het terrein van gezondheid en veiligheid op het werk; in ECHA's Enforcement Forum adviseren nationale inspecties over regels voor veilig gebruik van chemische stoffen.

Een belangrijk voordeel van Europese netwerken is het *bottom up* karakter van de samenwerking, dat bijdraagt aan de acceptatie onder nationale inspecties. Lidstaten en hun nationale autoriteiten dragen in principe geen bevoegdheden over aan de Europese Commissie maar houden controle over toezicht binnen de landsgrenzen.²⁰ Tegelijkertijd is dit ook de achilleshiel van samenwerking via netwer-

16 Voor meer informatie, zie <http://ec.europa.eu/food/safety/rasff_en>. Zie ook E.I.L. Vos, Responding to Catastrophe: Towards a new Architecture for EU food safety regulation?, in: C.F. Sabel & J. Zeitlin (red.), *Experimentalist Governance in the EU*, Oxford: Oxford University Press 2010, p. 151-176; E.I.L. Vos & M. Weimer, The role of the EU in transnational regulation of food safety: extending experimentalist governance?, in: J. Zeitlin (red.), *Extending experimentalist governance? The European Union and transnational regulation*, Oxford: Oxford University Press 2015, p. 51-80.

17 Voor meer informatie over het IMPEL Review Initiative en de PROSAFE Joint Actions, zie <www.impel.eu/projects/impel-review-initiative-iri-2015-programme/>; en <<http://www.prosafe.org/>>.

18 Voor meer informatie, zie <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=148&intPageId=685>>.

19 Voor meer informatie, zie <<http://echa.europa.eu/nl/about-us/who-we-are/enforcement-forum>>.

20 B. Eberlein & E. Grande, Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State, *Journal of European Public Policy* 2005, 12(1), p. 89-112.

ken, zowel wanneer deze informeel als formeel zijn georganiseerd.²¹ Omdat samenwerking via netwerken vaak vrijblijvend is, en besluiten niet altijd verplichtend zijn, kan het zo zijn dat nationale autoriteiten nog steeds op hun eigen wijze vorm geven aan de uitvoering van EU-wet- en regelgeving, met alle gevolgen van dien voor het oplossen van grensoverschrijdende problemen.

In geval van onwenselijke verschillen tussen nationale toezichtspraktijken heeft de Europese Commissie in het verleden niet gearzeld om strengere eisen aan het nationale toezicht te stellen. Crises die (mede) het gevolg waren van die verschillen of die verschillen pijnlijk blootlegden, zoals in de voedsel-, transport- of financiële sector, vormden een kans voor de Commissie om voorstellen te doen voor verdere Europeanisering van het toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van agentschappen van de Europese Unie.²²

Europese agentschappen

De term ‘agentschap’ roept veel verwarring op, omdat deze wordt gebruikt voor verschillende entiteiten. Hier versta ik onder EU-agentschappen de formeel onafhankelijke entiteiten onder Europees publiekrecht die hun eigen rechtspersoonlijkheid hebben. Ze worden meestal opgericht door middel van een verordening.²³ Inmiddels zijn er meer dan 35 van dergelijke EU-agentschappen, die actief zijn op verschillende beleidsterreinen en uiteenlopende taken hebben. Agentschappen zijn meestal niet gevestigd in Brussel, maar in andere lidstaten van de EU. In totaal hebben ze – afhankelijk van hoe precies gemeten – meer dan 5000 personeelsleden in dienst en geven ze meer dan een miljard euro uit per jaar.

De meeste EU-agentschappen hebben een beperkt mandaat. Enkele agentschappen hebben uitgebreidere bevoegdheden. Deze agentschappen kunnen besluiten nemen in individuele gevallen, zoals over de autorisatie van medicijnen of voedselproducten, of zijn verantwoordelijk voor het houden van toezicht, zoals bijvoorbeeld in de luchtvaart- of maritieme sector. EMSA, de al eerder genoemde autoriteit voor maritieme veiligheid, bevordert bijvoorbeeld dat inspecteurs in de EU dezelfde inspectiecriteria en verslagleggingsprocedures gebruiken.²⁴ Dat doet ze onder andere door middel van het organiseren van workshops voor nationale inspecteurs.

- 21 R.D. Kelemen & A.D. Tarrant, *The Political Foundations of the Eurocracy*, *West European Politics* 2011, 34(5), p. 922-947.
- 22 J. Pierre & B.G. Peters, *From a Club to A Bureaucracy: JAA, EASA, and European Aviation Regulation*, *Journal of European Public Policy* 2009, 16(3), p. 337-355; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies: A Comparative Study of Institutional Development*, Delft: Eburon 2009; Groenleer 2011; A. Boin, M. Busuioac & M. Groenleer, *Building European Union capacity to manage transboundary crises: Network or lead-agency model?*, *Regulation & Governance* 2014, 12(1), p. 418-436.
- 23 Groenleer 2009.
- 24 M. Groenleer, M. Kaeding & E. Versluis, *Regulatory governance through agencies of the European Union? The role of the European agencies for maritime and aviation safety in the implementation of European transport legislation*, *Journal of European Public Policy* 2010, 17(8), p. 1212-1230.

Gegeven de invloed van reeds bestaande nationale autoriteiten zijn EU-agentschappen vaak georganiseerd als ‘netwerk’-organisaties, in aanvulling op in plaats van ter vervanging van deze autoriteiten.²⁵ Door de netwerken die ze coördineren en waarvan ze tegelijkertijd zelf onderdeel uitmaken, kunnen EU-agentschappen een bijdrage leveren aan het vergroten van de betrokkenheid van stakeholders en het verbeteren van de uitwisseling van informatie en best practices.

Uit de vroege ervaringen met EU-agentschappen bleek dat hun toegevoegde waarde vooral zit in het stimuleren van wederzijdse leerprocessen tussen nationale autoriteiten en het fungeren als platform voor discussie en debat tussen Europese en nationale stakeholders.²⁶ In die zin verschilde de bijdrage van EU-agentschappen niet wezenlijk van die van Europese netwerken van nationale autoriteiten.²⁷ Maar de rol van agentschappen lijkt groeiende, niet zozeer door centralisatie maar door federalisering van taken op Europees niveau. Zo kan het agentschap voor luchtvaartveiligheid, EASA, bindende besluiten nemen.²⁸ En niet onbelangrijk, EASA coördineert gezamenlijke inspecties.

Supranationale samenwerking onder verantwoordelijkheid van de Commissie

Er is (nog) geen sprake van ‘gecentraliseerde’ Europese agentschappen, waarin nationale autoriteiten opgaan.²⁹ De meest vergaande vorm van samenwerking is het centraal uitvoeren van inspecties op EU-niveau. De samenwerking binnen het Food and Veterinary Office (FVO) komt hierbij het dichtst in de buurt. Bij deze vorm bundelen toezichthouders uit alle EU-lidstaten onder verantwoordelijkheid van de Commissie de krachten om gezamenlijk ‘meta-inspecties’, onder andere op het gebied van voedselveiligheid en diergezondheid, uit te voeren.³⁰ De FVO-inspecties hebben als doel ervoor te zorgen dat EU wet- en regelgeving wordt uitgevoerd en nageleefd. Ze komen meestal bovenop de inspecties die al worden ingepland en uitgevoerd door de nationale autoriteiten; het zijn in feite Europese inspecties van de nationale inspectiediensten. Het gaat daarom te ver om het

- 25 D. Curtin & M. Egeberg, Tradition and Innovation: Europe’s Accumulated Executive Order, *West European Politics* 2008, 31(4), p. 639-661; Groenleer 2009; M. Busuioc, D. Curtin & M. Groenleer, Agency Growth between Autonomy and Accountability: the European Police Office as a ‘Living Institution’, *Journal of European Public Policy* 2011, 18(6), p. 848-867; M. Busuioc, M. Groenleer & J. Trondal, *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Every-day Decision Making*, Manchester: Manchester University Press 2012.
- 26 A.R. Zito, European agencies as agents of governance and EU learning, *Journal of European Public Policy* 2009, 16(8), p. 1224-1243; Groenleer, Kaeding & Versluis 2010; C.F. Sabel & J. Zeitlin (red.), *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, Oxford: Oxford University Press 2010.
- 27 A. Schout, Changing the EU’s institutional landscape? The added value of an agency, in: M. Busuioc, M. Groenleer & J. Trondal (red.), *The agency phenomenon in the European Union: Emergence, institutionalisation and everyday decision-making*, Manchester: Manchester University Press, p. 63-83.
- 28 Groenleer, Kaeding & Versluis 2010.
- 29 Thatcher & Coen 2008.
- 30 Voor meer informatie, zie <http://ec.europa.eu/food/food_veterinary_office/index_en.htm>. Zie ook J. Lezaun & M.L.P. Groenleer, Food control emergencies and the territorialization of the European Union, *Journal of European Integration* 2006, 28(5), p. 437-455.

FVO te bestempelen als centrale Europese inspectie. Hoewel nationale inspecties bij hun werk wel meer gebonden zijn aan uniforme regels en procedures, blijven ze (voorlopig) bestaan en blijven ze het belangrijkste inspectiewerk in de lidstaten doen.

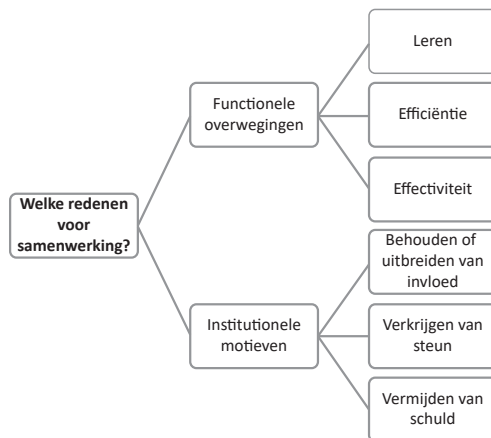
Zelfs al zouden nationale autoriteiten op termijn opgaan in één agentschap op Europees niveau dan is het onwaarschijnlijk dat nationale autoriteiten volledig zullen verdwijnen. Zo zal een EU-agentschap vaak niet beschikken over de benodigde kennis van lokale omstandigheden, om nog maar niet te spreken van de taal- en cultuurverschillen die een barrière vormen. Het ligt meer voor de hand dat nationale autoriteiten zullen blijven bestaan, maar zich bijvoorbeeld zullen ontwikkelen tot regionale kantoren of *centres of excellence* op een bepaald gebied. Op de terreinen van voedsel- en luchtvaartveiligheid zien we nu al dat sommige nationale inspecties zich gaan toeleggen op een beperkt aantal taken, in ogen-schouw nemende dat andere taken reeds worden uitgevoerd via supranationale samenwerking, met nauwe betrokkenheid van de Commissie, en soms zelfs onder haar verantwoordelijkheid.

Redenen voor samenwerking

Samenwerking kost tijd en energie, zeker waar het om meer structurele arrangementen gaat, en succes is geenszins gegarandeerd. Je kunt je afvragen waarom inspecties überhaupt zouden samenwerken met andere inspecties, en zeker over de landsgrenzen heen. De potentiële barrières en belemmeringen zijn talrijk: van de genoemde verschillen in taal en cultuur tot simpelweg afstand, maar ook het verlies van organisationele autonomie en nationale soevereiniteit.

Inspecties hebben niet altijd de keuze om samenwerking aan te gaan met buitenlandse collega's; soms móeten ze formeel gezien, of kunnen ze in de praktijk niet anders. Vanuit verschillende kanten kan druk worden uitgeoefend om samen te werken. Door de Commissie, als hoedster van de verdragen, die zich ook steeds meer bemoeit met de inrichting van het toezicht en als onderdeel daarvan de samenwerking tussen toezichthouders, ook (of vooral) als het de uitvoering van richtlijnen betreft. Of door belangenorganisaties – van bedrijven of burgers – die de oplossing voor door hen ervaren problemen (waaronder toezichtslasten door fragmentatie en inconsistenties) zien in grensoverschrijdende samenwerking tussen inspecties.

In de meeste gevallen is het, los van formele verplichting of externe druk, vooralsnog aan inspecties zelf om samen te werken met andere inspecties op Europees (of pan-Europees) niveau of niet. Nationale inspecties blijken uiteenlopende overwegingen te hebben om te kiezen voor samenwerking. Ik maak een – wederom analytisch – onderscheid tussen functionele overwegingen enerzijds en meer institutionele motieven anderzijds (zie Figuur 2 voor een overzicht).

Figuur 2 Redenen voor samenwerking*Functionele overwegingen*

Grofweg lijken inspecties een drietal functionele overwegingen te hebben om samen te werken. Een eerste reden voor samenwerking betreft de grotere beschikbaarheid van kennis en informatie en de mogelijkheden die dit schept voor wederzijds leren: samen kunnen inspecties slimmer zijn. Inspecties kunnen daarnaast samenwerken vanuit efficiëntieoogpunt: de gedachte is dat het samen houden van toezicht schaalvoordelen kan bieden, en daarmee vaak ook goedkoper is. Een derde en laatste overweging vormen de doelen die inspecties trachten te bereiken met het houden van toezicht, en waarvoor ze elkaar in toenemende mate nodig hebben: samen kunnen ze effectiever zijn. Ik werk deze drie overwegingen hieronder verder uit en illustreer ze aan de hand van enkele voorbeelden.

Leren

De meest voorkomende reden voor samenwerking is het leren van elkaars ervaringen en bijeenbrengen van beschikbare kennis en informatie. De beschikbaarheid van kennis en informatie loopt sterk uiteen tussen inspecties, maar vrijwel allemaal hebben ze belang bij kennisdeling. Kleinere inspecties hebben moeite om de juiste kennis en informatie te verwerven. Grotere inspecties staan steeds vaker onder druk om af te slanken, hetgeen ten koste gaat van hun door de jaren opgebouwde expertise. Inspecties in recentelijk tot de EU toegetreden lidstaten ontbreekt het vaak aan ervaring. Het overdragen en delen van kennis, informatie en ervaring kan het wederzijdse leren bevorderen en uiteindelijk tot convergentie leiden van toezichtspraktijken.

Een van de bekendste voorbeelden van samenwerking tussen nationale inspecties gericht op leren is die in het kader van het al eerder genoemde IMPEL. Belangrijke reden voor de oprichting van IMPEL, mede op initiatief van Nederland, was het bevorderen van de uniforme uitvoering van EU-wet- en regelgeving op milieugebied. Een ander voorbeeld is dat van de toezichthouders op de voedselveiligheids-

wetgeving, het Food Law Enforcement Practitioners (FLEP) netwerk. Ook dit netwerk werd begin jaren negentig op Nederlands initiatief in het leven geroepen om op informele basis informatie uit te wisselen, te leren en samen te werken. Doel was het bevorderen van het wederzijds vertrouwen en het ontwikkelen van praktische oplossingen voor knelpunten bij de uitvoering van EU-regels.³¹ Het netwerk kwam van 1990 tot 2010 regelmatig bijeen om toezichtissues te bespreken. Sinds 2014 is het nauwere samenwerking aangegaan met het netwerk van de hoofden van Europese voedselveiligheidsautoriteiten en komt FLEP weer bijeen.

De International Liaison Group of Government Railway Inspectorates (ILGGRI), ook hierboven al genoemd, is weer een ander informeel netwerk, in dit geval van spoorwegtoezichthouders. In het kader van het netwerk worden sinds 1997 kennis en ervaringen uitgewisseld over, onder andere, veiligheid en interoperabiliteit.³² Anders dan IMPEL en FLEP functioneert ILGGRI meer als een platform via welke de inspecties contact met elkaar houden dan dat het de nadruk legt op uniforme uitvoering of harmonisatie van toezicht. Daarvoor bestaat sinds 2004 een agentschap van de Europese Unie, ERA.³³

Hetzelfde geldt voor de Standing International Conference of Inspectors (SICI) en het European Partnership for Supervisory Organisations in Health Services and Social Care (EPSO). SICI, een geformaliseerd samenwerkingsverband van inmiddels 32 onderwijsinspecties in Europa, bestaat eveneens al ruim twintig jaar. In het kader van SICI wisselen inspecties informatie uit, ondersteunen ze de professionalisering van onderwijsinspecteurs, en voeren ze gezamenlijke inspecties en evaluaties uit.³⁴

Sinds midden jaren negentig stimuleert EPSO, op zowel informele als formele wijze, de uitwisseling van kennis en informatie en bevordert het samenwerking op het gebied van het toezicht op de kwaliteit van zorg.³⁵ Het toezicht daarop blijft evenwel primair nationaal georganiseerd en het netwerk houdt zich verre van pogingen om grensoverschrijdend toezicht te organiseren.³⁶ De toegenomen mobiliteit van artsen en patiënten stimuleert nationale inspecties niettemin tot informatiedeling. Zo worden, op initiatief van Nederland, bijvoorbeeld 'zwarte lijsten' van medisch specialisten bijgehouden die een beperking of beroepsverbod opgelegd hebben gekregen in de ene EU-lidstaat, om te voorkomen dat ze hun praktijken voortzetten in een andere EU-lidstaat.

Efficiëntie

Vaak is het ook efficiënter om samen te werken. Zowel voor inspecties als voor de onder toezicht staande industrie kan samenwerking schaalvoordelen opleveren. Inspecties kunnen de bevindingen van andere inspecties overnemen, waardoor ze

31 Voor meer informatie, zie <www.flep.org/>.

32 Voor meer informatie, zie <www.ilggri.org/>.

33 Voor meer informatie, zie <www.era.europa.eu/>.

34 Voor meer informatie, zie <www.sici-inspectorates.eu/>.

35 Voor meer informatie, zie <www.epsonet.eu/>.

36 Persoonlijke communicatie met Nederlandse gezondheidszorginspecteur.

niet nogmaals zelf hoeven te inspecteren en kosten kunnen besparen. Nationale inspecties kunnen ook hun krachten bundelen in een Europees netwerk of Europese toezichthouder. Door het delen van schaarse middelen en het gezamenlijk uitvoeren van handhavingsactiviteiten zou het nationale toezicht wellicht in omvang kunnen worden gereduceerd. Voor bedrijven die grensoverschrijdend opereren kan samenwerking ook efficiëntiewinst opleveren. Zij hoeven immers niet meer geïnspecteerd te worden door 28 (of meer) verschillende inspecties, waardoor de toezichtlasten aanzienlijk afnemen.

Enkele van deze voordelen zien we bijvoorbeeld in het geval van de EU Offshore Oil and Gas Authorities Group (EUOAG), waarin ervaringen en expertise worden uitgewisseld over issues in relatie tot bijvoorbeeld de veiligheid van offshore boorplatformen.³⁷ Naast leren is efficiëntie ook een reden voor inspecties om samen te werken in de EUOAG. Uiteindelijk zou het volgens betrokken inspecteurs namelijk zo moeten zijn dat bijvoorbeeld een mobiel boorplatform dat eerst in de ene lidstaat is goedgekeurd, vervolgens zonder problemen in een andere lidstaat moet kunnen worden ingezet. Bij gelijke standaarden zou er immers op deze certificering moeten kunnen worden vertrouwd en zouden er geen extra kosten hoeven te worden gemaakt om het platform opnieuw te keuren.³⁸ Hoewel dit vanuit efficiëntieperspectief logisch in de oren klinkt, zullen we straks zien dat dit vanuit het perspectief van verantwoording in de praktijk toch ingewikkelder ligt.

Het al eerder genoemde Food and Veterinary Office organiseert audits en inspecties in de lidstaten. Hoewel het om controles van het systeem gaat en niet van individuele bedrijven, zou dit metatoezicht uiteindelijk ook kosten moeten besparen voor zowel de lidstaten als de te inspecteren bedrijven, bijvoorbeeld door het detecteren en corrigeren van problemen en het voorkomen van inconsistenties in de uitvoering van EU-regels. Ondanks het metakarakter van de FVO-audits en -inspecties worden ze in de praktijk vaak ervaren als een onnodige extra toezichtslast, niet alleen door onder toezicht staande bedrijven, maar ook door nationale inspecties zelf.³⁹

Waar het efficiëntieargument in het geval van de EUOAG en het FVO niet de belangrijkste reden vormde voor oprichting, is efficiëntie wel een veel belangrijker overweging geweest bij de oprichting van een aantal onafhankelijke agent-schappen van de EU. Zo fungeren het Europees Geneesmiddelen Bureau (EMA), het Europese Agentschap voor Luchtvaartveiligheid (EASA) en het Europees Chemicaliën Agentschap (ECHA) in veel gevallen als centrale autoriteit voor respectievelijk het autoriseren van nieuwe geneesmiddelen, het certificeren van vliegtuigonderdelen (waaronder de onderdelen van de Airbus 380, het eerste volledig

37 Voor meer informatie, zie <<http://euoag.jrc.ec.europa.eu/>>.

38 Persoonlijke communicatie met Nederlandse mijnbouwinspecteur.

39 Persoonlijke communicatie met Nederlandse voedselveiligheidsinspecteur. Het FVO en de NVWA verschillen regelmatig van mening over hoe toezicht zou moeten worden vorm gegeven. Zie F. van Waarden & T. Havinga, *Vertrouwen in toezicht op voedselveiligheid*, in: P. Welp, M. Bokhorst, K. Faddegon, P. de Goede, E. IJskes & A. Knottnerus (red.), *De Staat van Toezicht: Sector- en Themastudies*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013, p. 133-186.

door Europa gecertificeerde vliegtuig), en het beoordelen van chemische stoffen.⁴⁰

Bovendien voeren EASA en het Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid (EMSA), net als het FVO, inspecties uit in de lidstaten. Of liever, van de lidstaten en hoe hun inspecties de Europese regels handhaven. Als individuele bedrijven worden geïnspecteerd, is dat vrijwel altijd in nauwe samenwerking met de nationale inspectie; teams bestaan uit EASA- of EMSA-functionarissen maar vooral ook uit nationale experts. Uit onderzoek blijkt dat, in plaats van een vervanging van, agentschappen zoals EASA en EMSA (vooralsnog) beter kunnen worden gezien als een toevoeging op nationale inspecties, hetgeen vragen oproept over de uiteindelijk geboekte efficiëntiewinst.⁴¹

Effectiviteit

Ook al krijgen EU-agentschappen steeds meer inspectietaken en -bevoegdheden, een effectieve aanpak van grensoverschrijdende problemen begint dus nog steeds met afstemming en samenwerking tussen landen en hun inspecties. Om toezicht te kunnen houden op bijvoorbeeld buitenlandse bedrijven die (tijdelijk) binnen hun landsgrenzen opereren en om te voorkomen dat dergelijke bedrijven zich aan de regels onttrekken, ontkomen nationale inspecties er niet aan om informatie uit te wisselen, bilateraal met buitenlandse collega's of via de netwerken waarin ze zijn georganiseerd. Inspectiediensten zijn afhankelijk van elkaar.⁴² Zonder die informatie zijn ze niet in staat om veiligheid of kwaliteit te garanderen binnen hun landsgrenzen.

Zulke afhankelijkheden tussen nationale inspecties worden alleen maar groter, naarmate grensoverschrijdende stromen en transacties niet alleen fysiek, maar ook digitaal van aard zijn, zoals in het geval van internethandel, en, wellicht paradoxaal, ook naarmate de interacties tussen inspecties in het kader van Europese netwerken of EU-agentschappen verder toenemen en tot nieuwe regels leiden om met de risico's om te gaan die gepaard gaan met die grensoverschrijdende stromen en transacties. Uit onderzoek blijkt, zoals gezegd, dat interacties meestal steeds structureler worden en vaak een steeds groter aantal activiteiten gaan betreffen.⁴³ Vanuit het perspectief van een of enkele lidstaten kunnen onderlinge afhankelijkheden dus een belangrijke reden zijn om samen te werken, en samenwerking verder te versterken. Ik geef enkele voorbeelden.

Sinds het begin van de jaren negentig werken landen samen in het eerder genoemde Euro Controle Route (ECR) netwerk. Dit netwerk werd opgericht door de Benelux-landen om het toezicht op het grensoverschrijdend wegtransport te

40 Voor meer informatie, zie <www.ema.europa.eu/ema/>; <easa.europa.eu/>; <echa.europa.eu/nl/>. Zie ook Pierre & Peters 2009; Groenleer 2009; Groenleer, Kaeding & Versluis 2010.

41 Groenleer, Kaeding & Versluis 2010.

42 K. van Boetzelaer & S. Princen, The Quest for Co-ordination in European Regulatory Networks, *Journal of Common Market Studies* 2012, 50(5), p. 819-836.

43 Thatcher & Coen 2008; Groenleer 2011; Levi-Faur 2011.

harmoniseren en daardoor de veiligheid te verbeteren. Sindsdien houdt het zich onder andere bezig met gezamenlijke *check weeks* rondom een specifiek thema, de organisatie van buitenlandse *traineeships* voor inspecteurs en informatie-uitwisseling. Het netwerk is gegroeid van drie naar veertien leden en vijf landen met een waarnemersstatus.⁴⁴ Op dit vlak hebben landen dus al belangrijke stappen gemaakt, vanuit een gedeelde perceptie van het probleem en een gezamenlijk besef dat het omgaan met dat probleem samenwerking vereist.

Dat ligt net iets anders bij de volgende twee voorbeelden. Bij het toezicht op het internationaal diertransport blijkt de intensiteit van controles sterk uiteen te lopen tussen de lidstaten: sommige landen controleren structureel meer dan andere landen. Bedrijven weten dit en laten hun vrachtwagens regelmatig omrijden via andere landen om controles te vermijden. Met alle negatieve effecten van dien voor het dierenwelzijn en de interne markt. Door samenwerking, bijvoorbeeld in het kader van het netwerk van de hoofden van Europese voedselveiligheidsautoriteiten, wordt getracht dit soort negatieve effecten terug te dringen. Dat blijkt niet eenvoudig want het betekent dat landen zich niet alleen bereid moeten tonen kennis, ideeën en best practices uit te wisselen, maar op basis daarvan ook hun toezichtspraktijken dienen aan te passen. En daartoe zijn ze – om uiteenlopende politieke, economische of maatschappelijke redenen – niet altijd bereid.⁴⁵

Een ander voorbeeld van moeizame samenwerking is het toezicht op de veiligheid van producten, zoals machines, in het kader van daarvoor geldende Europese richtlijnen. Machines moeten worden goedgekeurd voordat ze mogen worden gebruikt. Toezicht op die goedkeuring vindt plaats op basis van het *initiating country principal*, dat wil zeggen dat de inspectie van het land dat constateert dat een machine niet veilig is de fabrikant daarop moet aanspreken, ongeacht of de machine in dat land is geproduceerd. De uitvoering van dit principe, door een veelheid aan en diversiteit van nationale toezichthouders in de lidstaten, blijkt verre van uniform, ook al is hiervoor een ADCO-werkgroep ingesteld.⁴⁶ Ook hier wordt grensoverschrijdende samenwerking bemoeilijkt door de belangen van nationale inspecties.

Institutionele motieven

Behalve functionele overwegingen hebben inspecties vaak ook andersoortige, institutionele motieven om samen te werken met buitenlandse collega's.⁴⁷ Inspecties kunnen allereerst samenwerken om de invloed die ze hebben te behouden of juist verder te vergroten: samen staan ze sterker, bijvoorbeeld vis-à-vis het beleidsdepartement in eigen land. Een tweede overweging betreft het genereren

44 Voor meer informatie, zie <www.euro-controle-route.eu/>.

45 Persoonlijke communicatie met Nederlandse voedselveiligheidsinspecteur.

46 Persoonlijke communicatie met Nederlandse arbeidsinspecteur.

47 Deze institutionele motieven zijn in de praktijk vaak moeilijk te onderscheiden van functionele overwegingen. Inspecties hebben er namelijk belang bij om hun daadwerkelijke intenties te verhullen. Zie ook Groenleer, Mijs, Ten Heuvelhof, Van Meeuwen & Van der Puil 2014.

van legitimiteit en het creëren van een reputatie, hetgeen ik hier kortweg omschrijf als steun zoeken: samenwerking over de grenzen heen straalt positief af op inspecties en kan van groot strategisch belang zijn. Een derde en laatste motief voor samenwerking, overigens eerder van politici en beleidsmakers dan van inspecties zelf, is het vermijden van schuld indien er iets mis gaat, in de literatuur ook wel *blame avoidance* genoemd: samenwerking maakt het mogelijk om verantwoordelijkheid af te schuiven of te ontlopen.⁴⁸ Ook deze drie motieven werk ik hieronder (kort) uit en illustreer ik aan de hand van enkele voorbeelden.

Invloed behouden of vergroten

Een eerste meer strategische reden voor samenwerking kan zijn dat nationale inspecties hun invloed op enerzijds het Europese wetgevingsproces en anderzijds het nationale uitvoeringsproces willen behouden of zelfs vergroten. Aan de voorkant kunnen inspecties informatie *uploaden*, bijvoorbeeld als input voor nieuwe voorstellen voor wet- en regelgeving van de Commissie. Formeel, in een adviseerende rol zoals IMPEL of de verschillende – aan de uitvoering van de richtlijnen behorende – ADCO's, of informeel, zoals EPSO. Aan de achterkant zijn ze, na het *downloaden* van de regels vervolgens verantwoordelijk voor handhaving. Zo kunnen ze er op basis van hun specifieke expertise, die ontbreekt bij het beleidsdepartement, voor zorgen dat de regelgeving die tot stand komt uiteindelijk ook te handhaven is. Hierdoor spelen ze een steeds centralere rol gedurende het proces van regelgeving en toezicht, internationaal maar ook nationaal.⁴⁹

Steun zoeken

Samenwerking kan positief afstralen op inspecties. Beleidsdepartementen kunnen het zoeken van contact met buitenlandse *counterparts* zien als teken van een naar buiten gerichte blik en een bereidheid tot leren van anderen. Door samen te werken over de grenzen heen kunnen inspecties dus de steun voor hun werk zien toenemen in de nationale context. Bovendien kan samenwerking bijdragen aan de internationale reputatie van inspecties, ook richting geïnspecteerden. Inspecties kunnen samenwerken om van buitenlandse collega's te leren, maar ook om actief de boer op te gaan met nationaal (of bilateraal) ontwikkelde toezichtpraktijken. In ieder geval ook ten dele vanuit de gedachte dat daarmee steun kan worden vergaard voor die praktijken, en dat deze breder gehoor zullen vinden in Europa. Hoe groter namelijk de institutionele 'fit' tussen wat nationaal al gebeurt en wat Europees gewenst is, hoe kleiner de aanpassingskosten die gepaard gaan met verdere Europeanisering.

Schuld vermijden

Inspecties houden toezicht om sociale of economische risico's te reduceren, en de kwaliteit of veiligheid van producten of diensten te controleren. Dit betekent niet

48 C. Hood, *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, Princeton: Princeton University Press 2010.

49 M. Egeberg (red.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2006.

dat er nooit iets mis kan gaan. Als het mis gaat, dan wijzen politici vaak direct naar de verantwoordelijke inspectiedienst. Niet zelden is de conclusie dat het toezicht heeft gefaald en dat het daarom op de schop moet. Denk aan de recente financiële crisis die flinke gebreken in het toezicht op Europees niveau aan het licht bracht, en uiteindelijk leidde tot een nieuwe golf van Europese wet- en regelgeving, en een grotere rol voor Europa op dit terrein.⁵⁰

Wanneer het toezicht op Europees niveau is georganiseerd, kan de schuld eenvoudig worden afgeschoven op het relatief anonieme Europese netwerk of het voor de burger abstracte Europese agentschap. Dat zien we bijvoorbeeld in het geval van EFSA, dat de ondankbare en ingewikkelde taak kreeg om voedselcrises zoals de BSE-crisis en het dioxineschandaal te helpen voorkomen door de Commissie te adviseren over voedselrisico's.⁵¹ Meer in het algemeen kan samenwerking in het kader van netwerken of agentschappen op Europees niveau een manier zijn om beslissingen te nemen zonder daarvoor nationaal de (negatieve) consequenties te hoeven dragen. Dit kan, bijvoorbeeld, van pas komen in het geval van issues die weerstand oproepen in de samenleving, zoals het toestaan van genetisch gemodificeerd voedsel op de Europese markt.

Tegelijkertijd is het in Europa nog steeds zo dat, als er iets fout gaat zoals een incident met de eerder genoemde mobiele boorplatformen, politici en burgers waarschijnlijk toch eerst naar de nationale inspectiedienst zullen wijzen. Dit is althans de verwachting van de inspectiediensten die toezicht houden op de offshore olie- en gasindustrie.⁵² Zelfs als ze vertrouwen zouden hebben in de inspecties en certificeringen van collega-toezichthouders in Europa (of de door hen geïnspecteerde private certificeerders), dan nog is het politieke risico te groot om daar blind op te varen. In de praktijk ligt de verantwoordelijkheid voor uitvoering en toezicht op naleving dus vooralsnog bij de nationale inspecties, ook al beschikken zij in sommige gevallen niet meer over de taken en bevoegdheden om die verantwoordelijkheid naar behoren in te vervullen.

Conclusie: samenwerking als strategie

Bij het toezicht op de naleving van Europese regels op het gebied van veiligheid en kwaliteit werken nationale inspecties steeds meer samen met collega-inspecties in andere Europese landen. In dit artikel ben ik ingegaan op de vragen *in welke vorm* inspecties precies samenwerken over de grenzen heen, en *om welke redenen* ze dat eigenlijk doen.

50 P. Cavelaars, J. de Han, P. Hilbers & B. Stellinga, Uitdagingen voor financieel toezicht na de crisis, in: P. Welp, M. Bokhorst, K. Faddegon, P. de Goede, E. IJskes & A. Knottnerus (red.), *De Staat van Toezicht: Sector- en Themastudies*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013, p. 279-328; Groenleer, Mijs, Ten Heuvelhof, Van Meeuwen & Van der Puil 2014.

51 Lezaun & Groenleer 2006; Boin, Busuioc & Groenleer 2014.

52 Persoonlijke communicatie met Nederlandse mijnbouwinspecteur.

Nationale inspecties blijken samen te werken door middel van een grote verscheidenheid aan vormen: van intergouvernementele netwerken tot Europese agent-schappen. Voor elk beleidsprobleem een ander institutioneel arrangement, zo lijkt het, hetgeen in de afgelopen decennia heeft geleid tot een ware explosie van Europese samenwerkingsverbanden. Soms hebben inspecties geen keus, maar vaak liggen er functionele overwegingen en institutionele motieven aan samenwerking ten grondslag; inspecties kiezen er doelbewust voor om samen te werken. Ze realiseren zich dat er, ook al is het niet altijd meteen, wat te winnen valt door middel van samenwerking, voor hun eigen organisatie, maar vooral ook voor de samenleving.

Aan het begin van dit artikel stipte ik een aantal verklaringen aan voor de verschillen in grensoverschrijdende samenwerking die we konden verwachten, en in werkelijkheid ook zien, tussen beleidssectoren. Ik noem hier de geschiedenis van Europese samenwerking in een bepaalde sector (hoe langer die geschiedenis, hoe structureler meestal de samenwerking), het zich al dan niet voordoen van een crisis (die vaak tot verdere centralisering van de samenwerking leidt), de mate van concurrentie tussen bedrijven in een sector, en de mate van verdeeldheid over beleidsissues in de samenleving (welke beide de samenwerking tussen inspecties negatief beïnvloeden). Of en, zo ja, in welke vorm Europees wordt samengewerkt lijkt, *last but not least*, sterk af te hangen van de aard en omvang van de problemen en de te realiseren doelen, op nationale en Europese schaal.

Ik ben niet uitgebreid ingegaan op de verschillen tussen nationale inspecties in de bereidheid en het vermogen tot samenwerken; daarvoor is vervolgonderzoek nodig. Het lijkt er wel op dat die verschillen eveneens kunnen worden verklaard aan de hand van uiteenlopende factoren. Ik noem hier het economisch belang van een sector voor een land (heeft het land bijvoorbeeld een vliegtuigindustrie?), de geografische ligging van een land (ligt het land bijvoorbeeld aan zee?), en de risicoperceptie in de samenleving (is er maatschappelijke weerstand in een land, bijvoorbeeld tegen bepaald voedsel vanwege de risico's voor de gezondheid of het milieu?). Denk verder aan de nationale inspectiecultuur/toezichtfilosofie (is die meer regelgedreven of uitkomstgeoriënteerd?), de capaciteit om samen te werken (hebben inspectiediensten de beschikking over voldoende en de juiste mensen en middelen?), alsook aan de ervaring met samenwerking in de nationale context. Op die laatste twee factoren ga ik hieronder kort in.

Samenwerking vereist niet alleen de juiste *mindset* bij de inspecties en inspecteurs die samen moeten werken, maar ook de juiste *skillset*. Met name op dit laatste vlak lijkt nog winst te behalen. De meeste inspecteurs zijn namelijk primair inhoudelijk gedreven. Ze halen hun motivatie uit, en zijn experts op het gebied van het verbeteren van veiligheid en kwaliteit in een bepaalde sector. Om strategisch te kunnen samenwerken in Europa zijn procesmanagementvaardigheden nodig, zoals het bij elkaar kunnen brengen van verschillende belangen en voorkeuren, het kunnen smeden van coalities, het weten te beïnvloeden van de agenda, het kunnen 'be-lobbyen' van Europese beleidsmakers, en het kunnen *uploaden* van informatie en kennis. Dit vergt opleiding en training van inspec-

teurs, nationaal en in samenwerking tussen landen, voorbij de inhoud van de inspectieprofessie.

In sommige landen, zoals Nederland, wordt al veel samengewerkt tussen nationale inspecties, in eerste instantie vaak om de toezichtlasten te verminderen. Ook worden gezamenlijke opleidingen georganiseerd en gezamenlijke methodieken ontwikkeld op inspectieoverstijgende thema's. De cultuur van samenwerking die hierdoor ontstaat, lijkt een belangrijke verklarende factor te vormen voor de externe blik van inspecties en de bereidheid om samen te werken met buitenlandse *counterparts*. De benodigde vaardigheden voor samenwerking zijn bovendien door nauwe nationale samenwerking reeds beter ontwikkeld dan in het geval van inspecties in landen waar er geen sprake is van een cultuur van samenwerking.

Samenwerking over de grenzen heen, te beginnen met andere inspecties in eigen land en vervolgens Europees of internationaal, kan derhalve worden beschouwd als de volgende stap in de professionalisering van het toezicht in Europa. Uiteindelijk is de gedachte dat daarmee onnodige en onwenselijke verschillen tussen nationale inspecties en hun praktijken worden gereduceerd, en de maatschappelijke effecten van toezicht zullen toenemen.